Openbaar Ministerie

College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

Ministerie van Veiligheid en Justitie
t.a.v. mw mr. A.G. van Dijk
Postbus 20301
2500 EH 's-GRAVENHAGE

Onderdeel	Wetenschappelijk Bureau Openbaar Ministerie
Contactpersoon	
Doorkiesnummer(s)	
E-mail	
Datum	25 augustus 2015
Ons kenmerk	WBOM/17037
Uw kenmerk	662927
Onderwerp	Advies conceptwetsvoorstel houdende een Wijziging van de Wet RO en de Wrra in verband met de samenstelling van het College van procureurs-generaal

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen

Geachte mevrouw Van Dijk,

Bij brief van 2 juli 2015 heeft u, namens de Minister van Veiligheid en Justitie, het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel, inhoudende een wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie (RO) en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) met de daarbij behorende memorie van toelichting in verband met de samenstelling van het College van procureurs-generaal. Het wetsvoorstel heeft tot doel de mogelijkheden uit te breiden om in het College van procureurs-generaal een lid te benoemen met meer specialistische kennis en ervaring op het gebied van financiën en bedrijfsvoering.

Aanleiding

De maatschappelijke opdracht aan het openbaar ministerie is de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. In een steeds complexer wordende omgeving staat het openbaar ministerie continu voor de vraag hoe het moet omgaan met ontwikkelingen in de maatschappij en de (deels daarmee samenhangende) ontwikkelingen in de criminaliteit. Wat is het beste antwoord van de overheid op toenemende en veranderende criminaliteit en op welke wijze dient het openbaar ministerie zich te organiseren om op deze vragen een afdoende antwoord te geven. Het College zet zich in voor een doelmatiger functioneren van de strafrechtsketen. Er wordt hard gewerkt aan het innoveren van het werk van het openbaar ministerie. Het College wijst in dit

verband op de ontwikkeling van OM2020. Maatschappelijke, juridische, economische, politieke en demografische ontwikkelingen hebben tot gevolg gehad dat de strafrechtelijke handhaving een zelfstandig — maar uiteraard niet geïsoleerd — primair proces is geworden. Het werk van het openbaar ministerie moet bijdragen aan een veilige samenleving. Niet het strafrecht als ultimum remedium is het criterium, maar het strafrecht als maatschappelijk optimum remedium.
Dat kan het openbaar ministerie niet alleen. Een modern ingericht openbaar ministerie is onderdeel van een netwerk. De maatschappelijke ontwikkelingen maken dat het openbaar ministerie werkt aan een steeds verdergaande ketensamenwerking met relevante partners, zoals onder andere de politie, de reclassering, gemeenten en niet in de laatste plaats de zittende magistratuur.

Juist in verband met de omvang en toenemende complexiteit van de samenwerking in de keten bestaat al geruime tijd de behoefte om in het College van procureurs-generaal een procureur-generaal aan te kunnen stellen die in het bezit is van meer specifieke deskundigheid op het gebied van bedrijfsvoering in de ruime zin van het woord. Aan een dergelijke functionaris bestaat eens te meer behoefte nu het ketenaspect in belang toeneemt: er is een toenemende behoefte aan ketensturing en aan een permanente ketenafstemming op de inhoud. Het ketenaspect speelt ook meer en meer een rol bij de onderlinge afstemming van (ICT-)processen, informatieuitwisseling etc. Waarbij, ten slotte, voor al deze onderwerpen ook nog eens geldt dat er altijd een samenhang met de financieringsstructuur is.

Gelet op de zware opgaven waarvoor het openbaar ministerie de komende jaren is gesteld, acht het College het voor een optimale besturing van het openbaar ministerie noodzakelijk dat binnen het College van procureurs-generaal een bestuurder kan worden benoemd die beschikt over meer specialistische kennis en ervaring op het gebied van financiën en bedrijfsvoering en daarnaast beschikt over een netwerk op deze gebieden met relevante partijen binnen en buiten de rijksoverheid.

Het College wijst daarnaast op andere belangrijke ontwikkelingen die ingrijpende en fundamentele gevolgen hebben voor het openbaar ministerie.
Allereerst dient het openbaar ministerie de komende jaren substantiële financiële taakstellingen te realiseren, met aanmerkelijke gevolgen voor personeel en huisvesting.[1] Voorts dient het openbaar ministerie substantieel te investeren in het programma Versterking Prestaties Strafrechtsketen (inclusief de werkwijze ZSM en de modernisering van het Wetboek van Strafvordering).
Ten slotte staat het openbaar ministerie op het gebied van ICT en

[1] *Tweede Kamer* 2012-2013, 33 400-VI, nr. 109

informatievoorziening voor een aantal omvangrijke en ingrijpende vernieuwingsprojecten, zoals de digitalisering van het strafdossier en het verstrekken van digitale informatie aan de ketenpartners in het kader van het programma Digitaal Werken in de Strafrechtsketen. Het slagen van het ICT-programma is voor het openbaar ministerie cruciaal: het is een absolute voorwaarde voor het realiseren van belangrijke financiële taakstellingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering. De hiervoor genoemde ontwikkelingen op het gebied van keten- en netwerksamenwerking en afstemming, financiering, bekostiging en ICT maken dat onderwerpen op het gebied van financiën en bedrijfsvoering, meer dan voorheen, zeer nadrukkelijk aanwezig zijn in de besturing van het openbaar ministerie.

Het College wijst in dit verband ook op het recentelijk verschenen rapport van de commissie-Hoekstra, waarin naar aanleiding van een specifieke casus belangrijke onderdelen van het werk van het openbaar ministerie tegen het licht zijn gehouden. De commissie constateert diverse tekortkomingen en doet een aantal aanbevelingen voor verbetering. De uitdagingen waarvoor het openbaar ministerie staat zijn groot en divers en dat vraagt om deskundigheid vanuit verschillende invalshoeken. De commissie beveelt daarom een gediversifieerde samenstelling van het College van procureurs-generaal aan.

Met betrekking tot deze diversificatie hecht het College er zeer aan te benadrukken dat de diversificatie ook meer in het algemeen (dus geabstraheerd van de opleidingsachtergrond van de betrokkene) wordt verwelkomd. Het wetsvoorstel biedt de gelegenheid om iemand in de gelederen van het College op te nemen die door de verrijking die een andere discipline (dan jurist) kan meebrengen de tegenspraak binnen het College kan vergroten en daarmee de bestuurskracht van het College kan verdiepen. Dit zal eens te meer het geval zijn als de betrokkene erin slaagt om, vanuit een andere oriëntatie op de inhoud, een verbindende rol te spelen binnen een omgeving die naast ketengericht, zeker ook samenlevingsgericht is.

Algemene beoordeling van de uitgangspunten van het wetsvoorstel

Op grond van de huidige wet- en regelgeving is het echter niet mogelijk om een niet-jurist te benoemen in het College van procureur-generaal. Dat vormt een belemmering bij het aantrekken van specifieke expertise op het gebied van financiën en bedrijfsvoering binnen het College. Het College heeft derhalve verheugd kennis genomen van het voornemen van de Minister, neergelegd in het onderhavige wetsvoorstel, een wetswijziging te entameren die het mogelijk maakt een deskundige op het gebied van financiën en bedrijfsvoering als procureur-generaal in het College van procureurs-generaal te benoemen. Het College kan zich geheel vinden in de volgende uitgangspunten van het wetsvoorstel:

- het wordt mogelijk dat een procureur-generaal wordt benoemd die specifiek deskundig is op het gebied van financiën en bedrijfsvoering;
- het wordt mogelijk dat een procureur-generaal wordt benoemd die niet in het bezit is van de graad van Master op het gebied van recht of het recht om de titel meester te voeren;
- deze procureur-generaal wordt volwaardig lid van het College, dat wil zeggen dat hij volledig zal deelnemen aan en medeverantwoordelijk zijn voor alle besluitvorming door het College;
- deze procureur-generaal wordt integraal bevoegd ten aanzien van alle gezamenlijke bestuurstaken van het College;
- ten hoogste één procureur-generaal als hiervoor bedoeld kan in het College worden benoemd;
- deze procureur-generaal kan niet tot voorzitter van het College worden benoemd;
- deze procureur-generaal is niet van rechtswege bevoegd op te treden als plaatsvervangend advocaat-generaal of plaatsvervangend officier van justitie.

Het College adviseert een andere uitwerking

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen de procureur-generaal uit te sluiten van de hoedanigheid 'rechterlijk ambtenaar'. De gedachte daarbij is dat het zijn van jurist een wettelijke voorwaarde is voor benoeming als rechterlijk ambtenaar en dat, bijgevolg, een niet-jurist dus niet als rechterlijk ambtenaar kan worden benoemd. Het College is echter om de volgende, deels principiële redenen, van oordeel dat de nieuwe procureur-generaal wél als rechterlijk ambtenaar dient te worden aangesteld. De positie van het openbaar ministerie als staatsorgaan is enigszins hybride. Bezien vanuit het perspectief van de machtenscheiding én vanuit het perspectief van te vervullen taken behoort het openbaar ministerie voor een belangrijk gedeelte tot de rechterlijke macht, maar kan het voor een ander gedeelte ook tot de uitvoerende macht worden gerekend. Voor zover het openbaar ministerie onderdeel is van de rechterlijke macht, is die positie in de Grondwet verankerd (artikelen 116 en 117) en heeft die verankering haar uitwerking gevonden in de Wet op de rechterlijke organisatie. Uitgangspunt van die uitwerking is dat de zogenoemde 'leden van het openbaar ministerie' allen rechterlijk ambtenaar zijn (zie artikel 1, onderdeel b, onder 5° tot en met 7°). Ook bij de totstandkoming van de wet waarbij het College van procureurs-generaal in het leven werd geroepen[2] werd dit uitgangspunt reeds expliciet onder woorden gebracht: "(...) de niet-rechterlijke ambtenaren [zijn] geen «lid» van het openbaar ministerie (...), zodat aan hen niet de taken en bevoegdheden toekomen die

[2] Zie voetnoot 1.

de wet aan de rechterlijke ambtenaren van het openbaar ministerie (de leden van het openbaar ministerie) toekent".[3] Een procureur-generaal die geen rechterlijk ambtenaar is, is volgens de opvatting van de wetgever derhalve geen lid van het openbaar ministerie.

De bijzondere staatsrechtelijke verhouding tussen enerzijds de minister van Veiligheid en Justitie en anderzijds het openbaar ministerie – een verhouding die tussen beiden de *checks and balances* regelt en waarbinnen een centrale plaats toekomt aan de artikelen 127 en 128 RO – is mede tot stand gekomen op basis van de zeer specifieke (in artikel 124 RO omschreven) taak die het openbaar ministerie vervult. Die taak brengt mee dat het openbaar ministerie (niet alleen ten opzichte van civiele rechtssubjecten, maar ook) ten opzichte van andere overheidsorganen soms een positie moet innemen die een verregaande mate van onafhankelijkheid vergt. Die onafhankelijkheid van de organisatie keert terug bij de individuele functionarissen die de taken van de organisatie uitvoeren. Met andere woorden: vooral met het oog op die onafhankelijkheid hebben de leden van het openbaar ministerie de hoedanigheid van rechterlijk ambtenaar. De bijzondere staatsrechtelijke verhouding tussen enerzijds de minister van Veiligheid en Justitie en anderzijds het openbaar ministerie bestaat derhalve bij de gratie van het vertrekpunt dat de leden van het openbaar ministerie geen gewone ambtenaren zijn, maar rechterlijke ambtenaren, met een eigen rechtspositie die (op de voet van artikel 117 lid 4 Grondwet) is geregeld in de Wrra. Het College meent dat het zuiverder is deze bijzondere verhouding niet uit balans te brengen door één van de Collegeleden een burgerlijk rijksambtenaar te laten zijn.

Bij de voorkeur voor een procureur-generaal die wél rechterlijk ambtenaar is spelen verder de volgende overwegingen een rol. Het College van procureurs-generaal vormt ingevolge artikel 130 RO het bestuur van het openbaar ministerie. Daartoe kan het College algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie. Aan het College is bovendien opgedragen te waken voor de richtige opsporing (artikel 140 Sv) en de richtige vervolging van strafbare feiten (artikel 8 Sv). Dit samenstel van taken en bevoegdheden maakt dat het College dagelijks, onverminderd de eigen bevoegdheid van de officier van justitie of de advocaat-generaal, bemoeienis heeft met individuele strafzaken. Zo is de inzet van een aantal opsporingsbevoegdheden afhankelijk gemaakt van de instemming van het College en worden zaken afgestemd met het College die maatschappelijk gevoelig liggen en waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister in het geding kan zijn. Het College neemt daarbij beslissingen die naar

[3] *Tweede Kamer*, 1996-1997, 25392, nr. 3, p. 50-51. Zie in dit verband ook artikel 127 RO.

hun aard zijn voorbehouden aan rechterlijke ambtenaren van het openbaar ministerie.

Gelet op het feit dat het de bedoeling is, overigens geheel overeenkomstig de wens van het College, dat het beoogde Collegelid dat niet beschikt over een juridische opleiding integraal aan deze besluitvorming deelneemt en daarvoor medeverantwoordelijk is, adviseert het College om dit Collegelid als rechterlijk ambtenaar aan te stellen.

Een proeve van een uitwerking is als Bijlage bij deze brief gevoegd (zie de p. 8 en 9 hierna). In die proeve wordt het eigenlijke obstakel (het opleidingsvereiste als benoemingscriterium) dáár weggehaald waar het zich bevindt, namelijk in de Wrra. Artikel 5 lid 1 van die wet bepaalt dat het zijn van jurist een benoemingscriterium voor de rechterlijk ambtenaar is. In de Bijlage wordt daarom een nieuw (tweede) lid van artikel 5 als uitzonderingsbepaling geïntroduceerd waarin voor procureurs-generaal het verplichtende karakter van dit vereiste buiten werking wordt gesteld. In de Wet RO wordt vervolgens bepaald dat er ten hoogste één procureur-generaal een niet-jurist mag zijn en dat hij niet de voorzitter van het College kan worden. Dit heeft overigens tot gevolg dat hij ook niet als plaatsvervangend voorzitter kan optreden. (Laatbedoelde RO-bepalingen zijn – zij het om technische redenen anders geformuleerd – ook reeds in het voorliggende voorstel te vinden.)

In de Bijlage is ook artikel 1a Wrra niet meer te vinden. Als de nieuwe procureur-generaal wél rechterlijk ambtenaar is, is de Wrra immers ten volle op hem van toepassing. Het voorgestelde onderdeel C van artikel I wordt (met een technische wijziging) wel gehandhaafd: ook wat het College betreft is het vanzelfsprekend dat de nieuwe procureur-generaal niet van rechtswege plaatsvervangend advocaat-generaal of plaatsvervangend officier van justitie wordt.

Opmerkingen met betrekking tot de formulering van het conceptwetsvoorstel in de versie waarin het ter consultatie is aangeboden

Ten slotte merkt het College met betrekking tot de inrichting van het wetsvoorstel zoals dat ter consultatie is voorgelegd nog het volgende op. Het voorgestelde vierde lid van artikel 130 RO houdt in dat ten hoogste één van de procureurs-generaal ambtenaar is in de zin van artikel 1 van de Ambtenarenwet. Deze redactie miskent dat de status van rechterlijk ambtenaar die van 'ambtenaar in de zin van artikel 1 van de Ambtenarenwet' niet uitsluit. Bij de huidige samenstelling van het College zijn derhalve alle drie de leden van het College zowel rechterlijk ambtenaar als ambtenaar in de zin van artikel 1 van de Ambtenarenwet. Bij de voorgestelde redactie zou de laatstbedoelde hoedanigheid aan twee van de drie Collegeleden worden ontnomen.

Overigens meent het College dat (afgezien van het voorgestelde artikel 130, vijfde lid,

RO) de beschrijving van de rechtspositie van de nieuwe procureur-generaal enigszins aan de karige kant is.

In Artikel II wordt voorgesteld dat na artikel 1 van de Wrra een artikel 1a wordt ingevoegd, waarin wordt bepaald dat het in de Wrra bepaalde ten aanzien van de leden van het College van procureurs-generaal niet van toepassing is op de procureur-generaal als bedoeld in (het nieuwe) artikel 130, vierde lid RO. Het College merkt op dat in de gekozen uitwerking de nieuwe procureur-generaal geen rechterlijk ambtenaar is. Om die reden is, per definitie, de gehele Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren op hem niet van toepassing. Een nieuwe bepaling als artikel 1a Wrra moet derhalve als overbodig worden beschouwd. Volstaan kan worden met een verwijzing in de memorie van toelichting naar de diverse consequenties van het niet-zijn van rechterlijk ambtenaar.

Samenvatting

Het College verwelkomt het onderhavige wetsvoorstel. Het deelt de uitgangspunten waarop het wetsvoorstel rust, met dien verstande dat het College eraan de voorkeur geeft om in de uitwerking te kiezen voor een variant waarbij de nieuwe procureur-generaal wél rechterlijk ambtenaar wordt. Het College geeft aan die variant de voorkeur om zeker te stellen dat degenen die tezamen het hoogste orgaan van het openbaar ministerie vormen allen volwaardig lid zijn van datzelfde openbaar ministerie.

Hoogachtend
Het College van procureurs-generaal

H.J. Bolhaar

BIJLAGE

VOORSTEL COLLEGE

Artikel 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie
Deze bepaling wordt niet gewijzigd. Van dit artikel blijft onderdeel b, onder 5°, dus luiden:

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
(...)
b. rechterlijke ambtenaren:
(...)
5°. de procureurs-generaal die het College van procureurs-generaal, bedoeld in artikel 130, vormen;
(...)

Artikel 130 van de Wet op de rechterlijke organisatie
1. Er is een College van procureurs-generaal.
2. Het College staat aan het hoofd van het openbaar ministerie.
3. Het College bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf procureurs-generaal. Bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister wordt een van de procureurs-generaal benoemd tot voorzitter van het College voor een periode van ten hoogste drie jaar. Hij kan eenmaal worden herbenoemd. De voorzitter ontvangt in verband met het verrichten van werkzaamheden als voorzitter een toelage op het salaris dat hij als procureur-generaal geniet, volgens bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Toekenning van de toelage geschiedt door Onze Minister.
4. Van het College maakt ten hoogste één procureur-generaal deel uit die is benoemd onder toepassing van het bepaalde in artikel 5, tweede lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.
5. De procureur-generaal die is benoemd onder toepassing van het bepaalde in artikel 5, tweede lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren wordt niet benoemd tot voorzitter van het College.
6. Het College kan algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie.

Artikel 135, zesde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie
De procureurs-generaal, met uitzondering van degene die is benoemd onder toepassing van het bepaalde in artikel 5, tweede lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, zijn van rechtswege plaatsvervangend advocaat-

generaal bij het ressortsparket, plaatsvervangend officier van justitie bij de arrondissementsparketten, plaatsvervangend officier van justitie bij het landelijk parket, plaatsvervangend officier van justitie bij het functioneel parket en plaatsvervangend officier van justitie bij het parket centrale verwerking openbaar ministerie.

Artikel 5, eerste lid, Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren
Tot rechterlijk ambtenaar of rechterlijk ambtenaar in opleiding kan worden benoemd degene:
a. aan wie op grond van het met goed gevolg afleggen van een afsluitend examen van een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs op het gebied van het recht door een universiteit dan wel de Open Universiteit als bedoeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de graad Bachelor op het gebied van het recht en tevens de graad van Master op het gebied van het recht is verleend;
b. die op grond van het met goed gevolg afleggen van het afsluitend examen van een opleiding op het gebied van het recht aan een universiteit dan wel de Open Universiteit als bedoeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, het recht om de titel meester te voeren heeft verkregen.

Artikel 5, tweede lid, Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (onder vernummering van de huidige leden 2 tot en met 4 tot 3 tot en met 5)
Bij benoeming tot procureur-generaal, lid van het College van procureurs-generaal zoals bedoeld in artikel 130, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie, kan het bepaalde in het eerste lid buiten toepassing worden gelaten.